## 南充市嘉陵区“十四五”养老服务

## 体 系 规 划

## （2021—2025）

## 编制单位：南充市嘉陵区民政局

**前 言**

**“十三五”期间，我国养老服务体系建设取得重要进展，以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多层次养老服务体系建设目标逐渐清晰，养老服务政策支持体系初步形成，养老机构标准化建设取得显著成效，长期护理保险制度试点有序推进。**

**据第七次全国人口普查显示，嘉陵区常住人口为531825人，60岁及以上人口为128170人占比24.1%；65岁及以上人口为99877人，占比18.78%，老龄化趋势明显。为积极应对人口老龄化， 建立起与国家战略相适应、与经济社会发展水平相协调的社会养老服务体系，根据《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）《国务院办公厅关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见》（国办发〔2020〕48号）《国务院办公厅关于促进养老托育服务健康发展的意见》（国办发〔2020〕52号）国家《“十四五”民政事业发展规划》及《四川省人民政府办公厅关于推进四川养老服务发展的实施意见》（川办发[2020]9号）《四川省“十四五”民政事业发展规划》《四川省“十四五”养老服务专项规划》《南充市“十四五”民政事业发展规划》《南充市“十四五”养老服务体系专项规划》等文件精神，结合我区当前养老服务体系发展现状制定本规划。**

**目 录**

**[一、发展基础与形势研判 7](#_Toc20137)**

**[第一节 “十三五”时期的主要成效 7](#_Toc31334)**

**[第二节 存在的问题和短板 8](#_Toc31870)**

**[第三节 “十四五”养老服务业发展机遇 11](#_Toc4412)**

**[二、总体思路 13](#_Toc16672)**

**[第一节 指导思想 13](#_Toc27018)**

**[第二节 基本原则 13](#_Toc186)**

**[第三节 发展目标 15](#_Toc8146)**

**[三、重点任务 18](#_Toc4797)**

**[第一节 全面完善基本养老服务体系 18](#_Toc3796)**

**[第二节 全面补齐农村养老服务短板 22](#_Toc2999)**

**[第三节 不断丰富养老服务产品供给 25](#_Toc12935)**

**[第四节 逐步形成养老产业融合发展 31](#_Toc21210)**

**[第五节 推动养老服务人才专业化建设 33](#_Toc11272)**

**[第六节 持续强化养老服务质量监管 35](#_Toc18620)**

**[四、实施保障 38](#_Toc13782)**

**[（一）强化统筹规划，加强组织领导 38](#_Toc12569)**

**[（二）加大资金投入，建立长效机制 38](#_Toc4880)**

**[（三）加强制度建设，确保规范运营 39](#_Toc24474)**

**[（四）完善扶持政策，推动健康发展 40](#_Toc6553)**

# 一、发展基础与形势研判

## 第一节 “十三五”时期的主要成效

**“十三五”期间，我区养老服务全面发展，养老服务供给能力不断增强，服务模式不断创新，服务质量持续提升，初步构建起逐步建构起以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系，为应对老龄化高峰时期到来奠定了良好基础。**

（一）养老服务供给能力提升明显。**全区累计投入养老服务体系建设资金约****6721万余元，共有养老机构45个，养老机构床位数3055张，每千名老年人拥有床位数22张；新增公办养老机构床位400张、民办养老机构床位1535张，维修改造公办养老机构床位906张。在居家养老上，建立城乡社区日间照料中心50个，城乡居家养老服务覆盖率分别达到70%和85%；城乡日间照料场所覆盖率分别达到14%和20%。在医养结合上，建设医养结合机构4家，床位200张。5家养老机构已建立医养协作机制；3个医疗机构率先建立起康复护理、预约就诊、急诊急救等双向绿色通道。推行家庭医生签约服务制度，65岁以上老人签约率达到43.4%，80岁以上老人全部被纳入健康管理范围。**

（二）配套福利政策制度落实到位。**将36233余人纳入低保救助范围，近7000人纳入城乡特困供养。为4.4万余名失能困难老人和高龄老人购买了政府性居家养老服务。推行运营补贴制度，社区老年人日间照料中心运营补贴标准为每年每个不低于1万元，民办养老机构为每月每个入住床位不低于50元。落实老人优待政策，凡年满60岁老人凭老年证可享受交通、旅游、参观等优惠政策，在医院、车站、码头开设老年人专用窗口，适时对离退休老干部、百岁老人、高龄特困老人、五保老人和农村留守老人等进行走访慰问。**

（三）养老服务质量得到大幅提升。**推进教育管理常态化，把老年教育纳入终身教育体系，逐步改善老年大学办学条件，现有老年大学1所，年培训1500余人（次）。推进服务保障社会化，建立为老志愿者服务队伍3支，培养为老志愿服务者400余人，每年开展志愿服务活动20余次，服务老人300多人次；建立村老年协会2个、社区老年协会1个，在拓宽老年人服务保障渠道上发挥了重要作用。推进安全管理精准化，持续开展养老院服务质量建设专项行动，对安全隐患进行细致排查，建立台账并逐一落实整改。进一步健全完善养老机构安全管理规章制度，细化责任，不断提升全市养老机构安全管理标准化、精细化水平。**

（四）养老服务市场活动显著增强。**逐步放开服务市场，鼓励吸引社会资本参与养老服务，支持扶持社会力量举办养老服务机构、开展养老服务，积极探索公建民营、民办公助、合资合作等多种运营模式，把补贴支持、土地供应、税费优惠等政策支持纳入养老服务业十三五规划。**

## 第二节 存在的问题和短板

**进入新时代，与持续扩大的社会养老需求相比，养老服务面临的最突出问题是发展不平衡、不充分。主要体现在：**

### （一）服务供给还需优化

**居家养老方面，社会力量参与不足、服务水平较低、市场运作手段缺失。社区养老方面，设施布局不科学、配置不齐全，重建轻用偏离定位。机构养老方面，农村敬老院基础设施相对较差，城市公办养老机构“一床难求”，护理型床位占比较少，难以满足高龄、失能老年人服务需求。医养结合方面，双向转诊绿色通道尚未完全打通，医养结合型机构还十分缺乏；社区医养结合资源衔接不足，生活照护服务和医疗护理服务割裂；医保支付项目有限，长期照护险尚处探索阶段。**

### （二）政策落实仍有差距

**养老用地规划不足，土地优惠政策“悬空”，养老建设用地需求得不到有效满足。养老服务各级政府预算内补助资金投入少、配套难。民办养老机构信贷融资难。优惠政策落实方面，由于水电优惠参照居民标准，实行阶梯价格，在养老机构用量增大的情况下，优惠力度明显减弱。**

### （三）综合监管亟待加强

**监管体系方面，取消养老机构设立许可后，事中事后综合监管机制尚未建立，监管力量不足，区民政部门部分工作人员兼职养老服务工作，第三方社会监督和行业自律机制尚不健全。安全管理方面，部分边、远、散、小的农村敬老院，消防、食品、卫生等安全隐患依然存在。标准化建设方面，养老服务监测分析与发展评价机制尚需完善，标准化未涵盖养老服务各个方面。**

### （四）专业人才依然短缺

**养老服务从业人员年龄总体偏大，主要以 40、50 人员为主，特别是农村敬老院普遍存在老年人照顾老年人的现象；学历不高，技能偏低；薪资待遇少、工作强度大，付出与收益不成正比；工作本身缺乏吸引力，加之正面宣传引导不够，养老护理人员缺乏基本的职业荣誉感、自豪感，缺乏社会尊重；职业晋升、技术职称等养老服务人才职业体系尚未建立，养老服务专业人才职业发展受限。**

### （五）民办机构发展缓慢

**公办养老机构集中在农村，且主要解决特殊性养老问题。普遍性养老问题更多要依靠民办养老机构，但由于存在投入大、效益低、风险高等问题，加之鼓励、支持民办养老机构的政策尚不完善，现有政策有的也落实不到位，社会力量参与兴办养老机构积极性不高，从事养老服务业的很少。**

### （六）养老服务质量不高

**养老机构服务内容较单一，注重了生活照料方面的服务，医疗保健、康复护理、文体娱乐、精神慰藉等方面的服务没跟上。养老机构从业人员专业化水平较低，大部分管护人员还没有取得专业技术职称（证书），服务质量不够高；专门的社会工作者、管理人员严重缺乏，养老服务机构发展后劲不足。专业老年活动场所太少。老年活动场所没有纳入城市建设整体规划，社区和居民小区也没有规划老年活动场所。**

## 第三节 “十四五”养老服务业发展机遇

**随着我国人口年龄结构问题的凸显，党和国家越来越重视，人民群众对社会养老关心程度不断提高，相关政策的出台和落实受到广泛关注，养老服务业迎来最好发展机遇。**

### （一）党和国家高度重视

**党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会多次提到了社会养老问题。其中，十九届四中全会提出“加快建设居家社区机构相协调、医养与康养相结合的养老服务体系”，为协调推进我国养老服务体系建设指明了方向；党的十九届五中全会进一步提出：推动养老事业和养老产业协同发展，健全基本养老服务体系，发展普惠型养老服务和互助性养老，支持家庭承担养老功能，培育养老新业态，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，健全养老服务综合监管制度。**

### （二）人民群众意愿强烈

**对于老年人来说，更多的养老、养生、医疗、就餐、文化、娱乐、陪护服务，在物质和精神方面都能过一个高品质的晚年已经成为老年群众的普遍意愿。同时，对于广大正在扛起“上有老下有小”的压力中奋斗的中年群众，有一个“不为老人而担心”的养老服务格局是他们的普遍意愿。因此，完善优质的养老服务体系是从城市到农村、从老年到中年广大人民群众最强烈的民心民愿之一。**

### （三）市场活力得到激发

**我国全面取消养老机构设立许可，一批制约社会资本投入、制约产业发展的前置条件取消，极大提升了养老服务机构开办便利性，带动更多外资、民资机构进入养老服务业。同时，养老服务业涵盖的产业链极广，涉及领域众多，人口老龄化突出现象和庞大的人口总量影响下，也让广大的社会资本充分认识到养老市场的巨大潜力。养老是一件任重道远的社会问题，全面放开养老服务市场，将更大程度激发市场机构活力，带动养老服务质量全面提升。**

# 二、总体思路

## 第一节 指导思想

**高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入落实习近平总书记对四川工作系列重要指示精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，以推动高质量发展为主题，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，按照实施积极应对人口老龄化国家战略总体部署，落实《国家积极应对人口老龄化中长期规划》任务要求，大力推动养老服务供给结构不断优化、社会有效投资明显扩大、养老服务质量持续改善、养老服务消费潜力充分释放，根据市委第七次党代会提出的奋斗目标，全面推进乡村振兴和县域经济高质量发展，为推动治蜀兴川再上新台阶夯实底部支撑，着力打造颐养之城、幸福名城，确保全市养老事业发展水平持续提升，建成全省和成渝地区经济副中心，全面建设社会主义现代化南充作出嘉陵贡献。**

## 第二节 基本原则

（一）统筹规划、分级负责。**加强社会养老服务体系建设是一项长期的战略任务，我区在区委、区政府领导下，各乡镇（街道）、相关部门对养老机构和社区养老服务设施的建设和发展统筹考虑、整体规划。统一制定地方整体规划，确定建设目标和主要任务，落实优惠政策，推动形成基层网络，保障其可持续发展。**

（二）政府主导、多方参与。加强制度、规划、筹资、服务、监管等方面的职责，加快社会养老服务设施建设。**发挥市场在资源配置中的基础性作用，打破行业界限，开放社会养老服务市场，采取公建民营、民办公助、政府购买服务、补助贴息等多种模式，引导和支持社会力量兴办各类养老服务设施。鼓励城乡自治组织参与社会养老服务。充分发挥专业化社会组织的力量，不断提高社会养老服务水平和效率，促进有序竞争机制的形成，实现合作共赢。坚持科技支撑、智慧发展，重视发挥科学技术、互联网的作用，培育新型业态，创新服务模式。**

（三）因地制宜、突出重点。根据我区区情和区域内老年人口数量和养老服务发展水平，充分依托现有资源，合理安排社会养老服务体系建设项目。**以居家养老服务为导向，以长期照料、 护理康复和社区日间照料为重点，分类完善不同养老服务机构和设施的功能，优先解决好需求最迫切的老年群体的养老问题。统筹利用各种资源，做大做强养老服务产业链，不断探索创新，不断探索创新，逐步形成独具特色的嘉陵模式、嘉陵办法。**

（四）深化改革、持续发展。按照管办分离、政事政企分开的原则，统筹推进公办养老服务机构改革。**区分营利性与非营利性，加强对社会养老服务机构的监管。完善养老服务的投入机制、服务规范、建设标准、评价体系，促进信息化建设，加快养老服务专业队伍建设，确保养老机构良性运行和可持续发展。推进养老服务业规范化、专业化建设，实行各类养老服务机构分类管理。推行完善部门合作、各司其责、协同配合的养老服务综合监管机制，建立健全行业自律规约和信用体系。**

## 第三节 发展目标

**以养老服务体系化发展为目标，紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线，注重需求侧管理，打通堵点，补齐短板，贯通生产、分配、流通、消费各环节，形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡。**

**总体目标**

**到“十四五”末，初步实现“一核两融三保四联五化”目标，即：以人人享有基本养老服务为核心目标，融入川东北养老事业发展引领级、成渝地区双城经济圈养老产业发展纽带级，优先保障特困老人、失能老人、农村老人刚性需求，加大家庭、社区、机构（企业）、社会组织的深度联合，实现特殊困难群体养老服务公益化、城乡养老服务均衡化、养老产品供需多样化、养老行业管理标准化、养老产业发展集团化。**

**具体目标：**

**——完善网络。力争在“十四五”末全面建成并完善“区、街道（乡镇）、社区（村）”完整的、涵盖“监督与管理”同“调控与指导”一体的区本级服务管理网，全面并入****市级服务管理网络，保证养老服务监管时刻在线；力争通过公办、公办民营、民办、基层社区（村）自办等多种形式，保证让老年人感受到“床边、身边、周边”的“三边”养老服务模式；老人在享受基本养老服务中从服务人员配置、服务机构布局、基本服务标准上保持统一性，逐步缩小城乡基本养老服务的差距，实现城市与农村“同样方便、同样温馨”的“两同”城乡基本养老保障格局。**

**——健全体系。按照“9073”（90%的老年人由家庭自我照顾，7%享受社区居家养老服务，3%享受机构养老服务）养老服务模式发展目标，完善养老服务事业体系，最终形成“提升社区养老、拓展农村养老、机构转型升级”的科学发展格局。到2025年，全面建立健全居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，有效满足老年人多层次、多样化养老服务需求，老年人及其子女获得感、幸福感、安全感显著提高。**

**——激发活力。市场活力和社会创造力得到充分激发，养老服务和产品供给主体更加多元、内容更加丰富、质量更加优良。金融支持、教育培训、文化旅游、健身休闲等多样化为老服务不断丰富，围绕老年人衣食住行、康复护理的老年用品产业不断壮大，服务老年人的科技创新能力明显增强，智能化产品和服务惠及更多老年群体，老年人需求得到较好满足。**

**——强化保障。养老服务营商环境持续优化，规划、用地用房保障、财政投入、金融支持、税费优惠等支持政策更加有力，从业人员规模和能力不断提升，1+N养老服务综合监管制度全面落实。老年友好型社区建设全面推进，敬老爱老助老的社会氛围日益浓厚，老年人社会参与程度不断提高。**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **主要指标** | **2022年**  **目标值** | **2025年**  **目标值** |
| **1** | **生活不能自理兜底保障对象集中供养率** | **≥40%** | **≥60%** |
| **2** | **有集中供养意愿的兜底保障对象集中供养率** | **100%** | **100%** |
| **3** | **居家特殊困难、失能老年人探访帮扶率** | **100%** | **100%** |
| **4** | **乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率** | **≥40%** | **≥60%** |
| **5** | **新建城区、新建居住（小）区配套建设社区养老服务设施达标率** | **≥80%** | **100%** |
| **6** | **社区日间照料机构覆盖率** | **≥80%** | **≥90%** |
| **7** | **养老机构护理型床位占比** | **≥50%** | **≥55%** |
| **8** | **每千名老年人配套社会工作者人数** | **—** | **超过1人** |
| **9** | **65 周岁及以上老年人健康管理率（%）** | **≥70%** | **≥91%** |
| **10** | **老年人健康素养（%）** | **≥10%** | **≥20%** |
| **11** | **家庭医生签约服务率** | **≥70%** | **≥85%** |
|  |  |  |  |

# 三、重点任务

## 第一节 全面完善基本养老服务体系

### （一）完善基本养老服务政策制度标准体系

**1．完善兜底性养老保障制度**

**充分发挥社会救助的“兜底线”作用，将符合条件的困难老年人全部纳入最低生活保障、特困人员救助供养，适时调整完善救助标准并建立稳步提高的正常调整机制。加大对符合条件的经济困难的高龄、独居、失能、重点优抚对象、计划生育特殊家庭中老年人的救助力度。完善医疗救助制度，将特困人员纳入城乡医疗救助重点救助对象范围，规范特困人员就医用药行为，对其在定点医院发生的政策范围内住院医疗费用给予全额救助。健全临时救助制度，加强对老年人的“救急难”工作，按规定对流浪乞讨、遭受遗弃等生活无着老年人给予救助。将符合条件的低收入住房困难老年人家庭纳入住房保障范围。有集中供养意愿的兜底保障对象集中供养率达到100%。**

**2．建立普惠型养老服务制度**

**持续提高城镇职工养老保险、城乡居民基本养老保险、基本医疗保险覆盖面，完善基础养老金待遇合理调整机制。完善老年人高龄津贴、护理补贴、服务补贴等制度，推动与残疾人两项补贴、社会救助等政策进一步衔接，逐步提高老年人社会福利水平。完善并推动落实适合本区区情的长期照护保障制度，建立长期照护服务项目、标准、质量评价等行业规范和老年人失能等级评估体系。继续开展长期护理保险制度试点，稳妥扩大试点范围，形成稳定可持续的筹资机制。实施老年人照顾服务项目，逐步发展面向所有老年人的普惠性优待项目，分年龄、分层次、分类别确定老年人社会优待范围、优待对象和优待标准。合理确定城乡普惠性养老服务项目和价格，明确受益范围和支持标准，由市场机制形成普惠养老分级服务价格。完善社会组织、专业社工、志愿服务联动机制，发展互助性养老服务，引导支持慈善力量开展面向老年人特别是贫困老年人的慈善活动。**

**3．健全基本养老服务机制**

**制定基本养老服务清单。推动基本养老服务清单内容纳入基本公共服务范畴，将购买基本养老服务纳入政府向社会力量购买服务指导性目录。优先将经济困难的失能、重残、高龄、空巢、留守、计划生育特殊家庭等老年人纳入基本养老服务清单制度重点保障对象。根据我区经济发展情况和老年人状况，建立区本级基本养老服务清单并逐步丰富发展服务项目，推动逐步实现人人享有基本养老服务。**

**实施老年人能力综合评估。统筹既有老年人能力、需求、健康、残疾、照护等相关评估，统一开展老年人能力综合评估，推动评估结果全国范围内互认、各部门按需使用，作为领取老年人补贴、接受基本养老服务的依据。全面建立与老年人能力和需求综合评估结果及经济社会发展水平相适应的补贴标准动态调整机制。积极推动落实老年人能力与需求综合评估。**

### （二）加强基本养老基础设施建设

**1．优化居家社区养老服务设施**

**优化社区养老服务设施布局，充分考虑老年人接受服务的便利性和服务半径等因素，分级分类配建补齐居家社区养老服务设施。规划建设一批社区养老服务综合体，通过市场化机制专业运营，实现“一站多点、智慧便捷、功能完善”的综合性枢纽型社区养老服务在街道层面全覆盖，形成居家社区15分钟养老服务圈。加强卫生、文化、教育、体育等设施与养老服务设施的功能衔接，发挥公共服务设施的养老服务作用。扶持培育一批居家社区类居家社会企业、社会组织连锁化、规模化、专业化发展，形成社区养老服务品牌标杆。**

**2．丰富居家社区养老服务功能**

**大力发展“家庭照护床位”，完善相关服务、管理、技术等规范以及建设和运营政策，支持养老机构运营家庭养老床位并提供专业服务。开展失能老年人家庭成员照护和应急救护培训，鼓励有资质社会组织和服务机构开展社区养老照料和监护服务，帮助家庭成员提高照护能力。全面落实基层医疗卫生机构与居家老年人建立签约服务关系，为居家老年人提供上门医疗卫生服务，构建失能老年人长期照护服务体系。积极探索“物业+养老”的服务模式，支持物业服务企业开展老年助餐、定期巡访等形式多样的养老服务。设立老年人康复辅助器具配置维护（租赁）服务站点，探索建立统一的康复辅助器具社区租赁服务信息平台，推动建成覆盖城乡、方便可及的康复辅助器具社区租赁服务网络。完善社会组织、专业社工、志愿服务联动机制，建立居家社区探访制度，推广“养老服务顾问”模式。**

**3．实施居家社区适老化改造**

**在城镇老旧小区改造中，尊重居民意愿，统筹推进适老化设施改造，通过开展场所无障碍改造、消防设施改造、因地制宜增加活动场地设施、有条件的加装电梯等措施，为老年人提供安全、舒适、便利的社区环境。持续推进公共服务适老化改造提升，进一步优化出行、就医、消费、文娱、办事等高频事项和服务场景，为老年人提供智能便捷适老的公共服务，着力消除“数字鸿沟”。通过政府支持、产业引导、业主众筹等方式，鼓励老年人家庭根据老年人身体现状、实际需求、居住环境等情况，对住宅及家具设施等进行适老化改造。**

|  |
| --- |
| **专栏：城市居家社区15分钟养老服务圈建设工程** |
| **1．规划建设一批具有综合服务功能的社区养老服务设施，到2022年全区所有街道和有条件的乡镇至少建有1个社区养老服务综合体，到2025年，乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率不低于60%。**  **2．建立居家社区探访制度，推广“养老服务顾问”模式，到2022年，特殊困难老年人月探访率达100%，到2025年，居家特殊困难、失能老年人探访帮扶率达到100%。**  **3．实施老年人居家和社区适老化改造，采取政府补贴等方式，对有意愿的散居特困人员、城乡低收入家庭中的失能、失智、失独、伤残、独居老年人家庭实施居家适老化改造，到2025年，实现愿改尽改。** |

### （三）推动长期护理险落实

**1．推动护理保险落实**

**全面推动《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》（医保发〔2020〕37号）落地落实，力争在“十四五”末基本形成适应我区实情、满足群众多元需求的长期护理保障制度。**

**2．完善资金筹集政策**

**完善多元筹资机制，均衡各方责任，建立稳定、可持续的多元筹资渠道。科学确定筹资水平。综合我区群众护理服务需求和护理服务业发展情况，科学测算资金需求，合理确定统筹地区年度筹资总额，建立责任均衡的独立筹资渠道。对困难人群参保缴费作出安排，鼓励通过财政等其他筹资渠道对特殊困难退休职工缴费给予适当资助，帮助困难群体进入保障网。**

**3．建立管理服务机制**

**加强基金管理、服务管理和经办管理，以试点为切入口探索社会保险领域治理创新，确保基金安全，为人民群众提供便捷高效的长期护理保障。**

## 第二节 全面补齐农村养老服务短板

### （一）完善农村三级养老服务网络建设

**将补齐农村养老基础设施短板、提升乡镇养老院（敬老院）建设标准纳入脱贫攻坚工作和乡村振兴战略统筹推进，将农村养老服务设施建设纳入预算内投资优先安排。结合乡镇行政区划调整，通过撤并、重建、整合等方式，实现农村公办养老服务区域布局合理。规划建设区级特困人员供养服务设施、乡镇级农村区域性养老服务中心、村级互助养老服务点，构建1+N农村公办养老机构联合体，到2025年基本形成区、乡镇、村三级农村养老服务网络。推动农村敬老院转型升级，对确需保留的乡镇敬老院进行改造升级，确保安全隐患全部清除、兜底保障能力大幅提升，对无需保留或不具备改造条件的乡镇敬老院合理撤并，就近妥善安置供养对象。在我区中心镇、重点镇，通过新建、改扩建等方式，将农村敬老院升级打造成为农村区域养老服务中心，推动机构服务向周边乡镇和农村居家社区延伸。**

### （二）深入开展留守老人关爱保护行动

**健全农村特殊困难老年人关爱巡访制度与帮扶制度，加快建立农村居家社区养老紧急救援系统，提高农村留守老年人关爱服务体系效能。加强农村为老服务组织建设，推动志愿服务队伍和志愿者与农村老年人开展结对帮扶。采取集中培训、送教上门、远程培训等方式，为有需求的农村家庭和养老服务人员进行专业培训，提升农村家庭养老照护能力。大力培育农村老年协会、农村社区为老服务社会组织，强化农村老年人社会支持体系建设。**

### （三）不断提升农村养老服务质量水平

**落实由党委领导、政府负责、部门直管、乡镇协作的农村养老服务设施管理机制，提升特困供养服务设施（敬老院）管理水平。按照一定比例配备工作人员，将特困供养服务设施运转经费和管理服务人员工资纳入财政预算。全部完成特困供养服务设施（敬老院）法人登记，逐步将区域性养老服务中心和有条件的乡镇敬老院收归区直管。提升特困人员供养服务设施（敬老院）长期照护能力，建立特困人员照料护理标准定期调整机制，逐步提高护理补贴标准，推动机构服务向周边乡镇和农村居家社区延伸。发展农村互助养老，依托村级互助养老服务点，摸清农村居家特困人员及高龄、独居、留守社会老年人底数，建立基础台账，区分不同需求，整合资源开展多样化有针对性互助养老服务。探索“慈善+农村养老”新模式，设计开发适合农村的慈善项目，引导社会捐赠向农村敬老院倾斜，鼓励支持慈善力量兴办公益性农村养老服务机构及服务设施。探索建立城乡对口支援和合作机制，组织开展“一对一”“网格化”“划片式”结对帮扶和业务交流。**

|  |
| --- |
| **专栏：农村三级养老服务网络建设工程** |
| **1．推进我区失能特困人员养护院建设，实现农村失能特困人员集中照护“应护尽护”，到2025年，生活不能自理兜底保障对象集中供养率达到60%以上。**  **2．推进乡镇敬老院提档升级和区域性养老服务中心建设，实现农村特困人员集中供养“应养尽养”、社会失能老年人“需托尽托”，到2022年，建有并运营具备综合功能养老服务机构的乡镇数占辖区乡镇总数的比例不低于40%，到2025年，达到60%以上。**  **3．推进村级互助养老服务点建设，实现农村社会老年人基本养老需求“有需必应”，到2022年，以村级互助养老服务设施为主的农村社区日间照料机构覆盖率不低于70%，到2025年，达到90%以上。** |

## 第三节 不断丰富养老服务产品供给

### （一）推进居家社区配套建设

**1．提高公共服务适老化水平**

**有序推进城镇老旧小区改造，加快城市居住社区环境配套设施建设，推进既有电梯改造和电梯增设，持续开展新老城区公共服务服务设施无障碍建设和改造。医疗、社保、民政、金融、电信、邮政、交通等高频服务事项，设置必要的线下办事渠道。公共服务场所应保留人工窗口和电话专线，为老年人保留一定数量的线下名额。定期开展拒收现金专项治理。完善互联网等数字平台的适老化改造，参照和落实相关地方性法规规章和相关智能产品与服务的标准规范。组织开展老年人智能技术教育培训，通过体验学习、尝试应用、经验交流、互助帮扶等，引导老年人了解新事物、体验新科技。严厉打击电信网络诈骗等违法行为。加强农村人居适老化治理。推动农村人居环境建设融入适老化标准，为农村老年人提供方便安全的出行和居家基本生活环境。**

**2．强化家庭养老基础作用**

**制定家庭养老支持政策，鼓励家庭成员与老年人共同生活或就近居住，履行赡养义务和承担照料责任。建立失能失智家庭老人照护“喘息服务”机制，实施独生子女父母护理假制度，保障老年人的子女及其依法负有赡养、抚养、扶养义务人，履行对老年人的经济供养、生活照料和精神慰藉的义务。加强家庭养老能力建设，加强政策宣传引导，强化家庭赡养老年人的主体责任，落实监护人对孤寡老人的监护责任。开展家庭养老能力培训，帮助家庭成员提高日常照护、急救、营养健康等基本技能。**

### （二）推进养老机构转型升级

**1．优化养老机构布局结构**

**科学规划养老机构建设布局，持续加强特困人员集中供养机构建设，重点发展满足基本养老服务需求和服务高龄及失能失智老年人的养护型、认知障碍型的养老机构。着眼便捷、低价、优质，加强嵌入式小型多功能养老服务机构建设。实施普惠养老城企联动专项行动，支持社会力量重点发展面向中低收入群体的普惠型养老服务机构，规范社会力量根据市场需要适度有序发展面向中高收入群体的中高端养老机构，支持规模化、连锁化、专业化发展。按照“应改尽改、能转则转”的原则，推动党政机关和国有企事业单位所属培训疗养机构转型为养老机构。**

**2．提升养老机构服务质量**

**加快现有养老机构床位改造升级，增设失智老年人护理专区，提供生活照料、康复护理、安宁疗护一体化的全周期养老服务，提高护理型床位占比。引导和支持养老机构发挥专业优势，开展辐射周边的居家社区养老服务，促进居家社区机构三位一体协调发展。持续开展养老机构质量提升和隐患整治专项行动，实施养老机构消防安全达标，清除重大风险隐患，推进《养老机构服务质量基本规范》达标。实施养老机构等级评定和划分，探索以奖代补等形式鼓励民办养老机构品牌化、连锁化、标准化发展。**

**3．深化公办养老机构改革**

**坚持公办养老机构公益性属性，按照宜公则公、宜民则民的原则推进改革，发挥公办养老机构兜底、普惠和示范作用。实行公办养老机构入住评估轮候制度，在满足兜底保障需求基础上，优先为经济困难的失能失智老年人、残疾老年人、计划生育特殊家庭老年人提供低偿托养服务，逐步为社会老年人提供基本养老服务。鼓励引入企业或社会组织通过承包经营、委托运营、联合经营等方式参与运营管理，探索具备条件的公办养老机构改制为国有养老服务企业。**

### （三）积极推进医养结合服务

**1．建立健全医养结合机制**

**落实南充市医养结合政策体系、标准规范、管理制度，促进医养结合科技应用持续拓展，医养结合供给与需求有效对接，医养结合资源跨区域、跨部门协调联动。建立健全医疗卫生机构与养老服务机构合作机制，实施医养结合试点合作示范，全面深度促进医养结合发展。通过加大政府购买服务力度、调整优化支出结构等方式建立财政支持医养结合机制，统筹现有政策、资源，支持对符合条件的医养结合机构给予建设补贴和运营补贴。**

**2．全域推进医养结合服务**

**推动社区养老服务、社区医疗卫生设施同址或邻近设置，支持乡镇卫生院和养老院“两院一体”发展。支持部分二级医院转型为康复、护理、安宁疗护等接续性医疗机构，推动二级以上医疗机构开设老年医学科，鼓励具备医疗资质的养老机构设置老年病区，鼓励各级医疗卫生机构与养老机构组建医疗养老联合体。将符合条件的养老机构内设医疗机构，按规定纳入医保协议管理。符合条件的医疗、护理和康复项目，按规定纳入基本医保支付范围。加快推进家庭医生签约服务和家庭病床服务。到2022年，二级以上综合医院设置老年医学科比例超过50%，养老机构和协议合作的医疗卫生机构普遍开通双向转介绿色通道。**

|  |
| --- |
| **专栏：医养结合示范机构创建工程** |
| **大力开展医养结合示范单位创建工程。支持天乐谷、五福堂等康养龙头企业规范管理、完善服务、扩大规模、做大做强。2022年底前，我区至少要创建1家以上“四川省医养结合示范机构”，发挥示范带动作用，提升全区医养服务水平。** |

### （四）试点推进智慧养老示范工程

**1．推动高新技术和先进适用技术在养老服务领域的应用**

**促进互联网等数字信息技术与养老服务的深度融合，融入全市养老大数据服务和养老资源数字管理平台，融入全省统一养老服务信息平台，规范养老数据收集和使用标准，推进面向公众养老服务信息发布。加大养老资源信息化建设，提高养老服务和养老信息管理的智能化水平。**

**2．加大新基建智慧康养设施建设**

**支持家庭安装智能养老设备终端，在全区建设一批“智慧养老院”和“智慧养老社区”。实现养老智能服务“一人一码”，促进不同养老服务平台数字信息共享。加强智慧技术无障碍建设，降低老年人应用数字技术的难度，探索建立老年人补贴远程申报审核机制。积极推动高新技术和先进适用技术在养老服务领域的应用，增强养老服务科学管理和提升服务能力，支持建立老年用品专业市场和老年用品网络交易平台。**

**3．强化老年用品的科技支撑**

**加快推进互联网、大数据、人工智能、5G等信息技术和智能硬件在老年用品领域的深度应用。提升康复训练及健康促进辅具、健康监测产品、养老监护装置、家庭服务机器人、可穿戴老年智能服饰、日用辅助产品等适老产品的智能水平、实用性和安全性，开展家庭、社区、养老机构、医院等多应用场景的试点。**

|  |
| --- |
| **专栏：智慧养老院和智慧养老社区建设行动** |
| **打造一批“智慧养老院”和“智慧养老社区”，创建智慧健康养老试点示范。到2025年，统一规范、互联互通的养老服务信息平台全市范围全覆盖，我区至少建有1个智慧养老院和1个智慧养老社区。** |

### （五）加强老年教育和丰富老年文化生活

**1．弘扬敬老爱老助老的社会风尚**

**争创“积极应对人口老龄化重点联系城市”，创建“老年友好型”城市和“老年友好型”城乡社区。推广开展“敬老文明号”、“敬老模范县(乡)”等创建评选活动，做好全国“敬老文明号”创建工作。每年开展一次全域范围“敬老月”活动。督促家庭成员承担赡养责任，将赡养父母行动纳入个人社会诚信记录。健全老年人优待制度体系，开展与当地文化风俗、经济社会发展水平相适应的爱老敬老优待服务和活动。**

**2．鼓励老年人积极参与社会活动**

**积极开展“银龄行动”，支持老年人参与公益慈善、文教卫生等事业，鼓励专业技术领域老年人才延长工作年限或参与志愿服务，壮大老年志愿服务队伍，推动老年志愿服务登记制度。鼓励和引导老年人在城乡社区建立基层老年协会等社会组织，搭建自我服务、自我管理、自我教育平台。加强老年人力资源开发，将老年人才开发利用纳入各级人才队伍建设总体规划，创建老年人才信息库。指导和促进基层老年社会组织规范化建设。**

**3．丰富老年人精神文化生活**

**增加城乡老年人文化活动场所，加快完善老年人健身步道、健身广场等场地和社区小型体育设施。支持和鼓励老年人采用抖音、快手等新媒体平台展现健康老年文化生活。重视城乡文化资源共享，通过农村电影播放、农家书屋等满足农村老年人文精神需要。实施老年大学建设提升行动，发展“老年开放大学”、“网上老年大学”，推动普通高校、职业院校结合办学特色开发老年人感兴趣的教育课程，扩大老年教育教学资源。开展示范性老年大学创建，健全老年学校评估定级。支持各类机构举办老年大学、参与老年教育和发展老年人互联网远程教育。**

|  |
| --- |
| **专栏：老年大学建设行动方案** |
| **推进老年大学建设提质增效，完善老年再教育学习网络建设，到 2025 年，我区至少开设一所老年教育机构，实现“区—街道（乡镇）—村（居委会）”三级社区老年教育办学网络基本覆盖。** |

## 第四节 逐步形成养老产业融合发展

### （一）推动养老服务业融合发展

**促进养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、养生、健康、金融、地产等行业融合发展，拉长养老产业链条，丰富养老服务内容，形成产业规模效应。充分发挥我区区位优势，大力促进养老服务产业集聚发展，形成养老产业集群和集聚区。加快发展生活性为老服务业，支持引导零售服务、家政物业、餐饮服务等生活性服务企业拓展为老服务功能。培育一批品牌化、规模化、有影响力的新型养老服务产业集团，鼓励社会资本通过多种方式和途径参与养老与健康服务业设施建设、运营和服务，塑造嘉陵养老服务品牌。积极培育养老服务行业组织，支持行业协会增强服务能力和水平，发挥行业协会推进养老服务业高质量发展的积极作用。搭建供需对接交流平台，参加中国（四川）养老服务业暨养老产业博览会。**

### （二）促进老年用品制造业升级

**鼓励支持企业研发生产可穿戴、便携式监测、居家养老监护等智能养老设备以及适合老年人的日用品、食品、保健品、服饰等产品用品，打造一批知名自主品牌和骨干企业。大力促进养老服务产业集聚发展，形成一批产业集群和集聚区。做大做强康复辅助器具产业园区，打造老年用品市场（展示体验场所）。加快发展生活性为老服务业，支持引导零售服务、家政物业、餐饮服务等生活性服务企业拓展为老服务功能。建立老年用品产品目录，开展智慧健康老年用品产业试点示范评选，加强跟踪研究和督促指导，适时进行效果评估。培育一批品牌化、规模化、有影响力的新型养老服务企业，鼓励社会资本通过多种方式和途径参与养老与健康服务业设施建设、运营和服务，塑造嘉陵养老服务品牌。**

|  |
| --- |
| **专栏：老年用品制造示范区创建工程** |
| **扶植老年产品用品研发制造，培育养老服务品牌，开发产品销售网络平台，配套优惠政策，形成规模效应。** |

### （三）促进农村养老产业与乡村振兴有效衔接

**建立城乡对口合作机制，推动城市与农村之间养老服务资源和要素的自由流动，促进城乡养老产业均衡发展。鼓励进城务工人员回乡创业，参与、培育和发展农村养老服务。建设乡村型健康养老基地，促进养老旅游、康养产业融合发展，助力乡村振兴战略，因地制宜建设特色康养旅游小镇。依托区域生态、医疗、文化等资源优势打造乡村健康养老示范基地，支持社会力量建设旅居养老服务设施，结合各地区自然资源禀赋，促进城乡养老产业融合发展。形成季节性地方旅游推介目录，支持社会力量在农村投资兴办面向失能、失智、高龄老年人的医养结合型养老机构，鼓励社会资本参与投资高端养老和康养小镇建设。**

## 第五节 推动养老服务人才专业化建设

**健全养老人才培养机制。推动校企合作，建立校企养老服务人才双向培养机制，培育产教融合型企业，探索推行养老“职业培训包”和“工学一体化”培训模式。按照国家职业技能标准和行业企业评价规范，加强养老从业人员岗前培训、岗位技能提升培训、转岗转业培训和创业培训。依托市福利中心设立的市级养老服务人才培训实训中心，逐步增加我区的实训基地，鼓励各养老服务机构（组织）开展养老服务培训。建立社工引领志愿者服务机制，培育壮大老年志愿服务队伍。完善养老服务从业人员关爱和激励褒扬机制，开展“最佳养老护理员”等评选活动。**

**壮大为老服务人才队伍。积极引进护理、康复治疗、针灸推拿、老年医学等学科专业人才。鼓励有条件的地方建立通过岗位补贴、以奖代补等扶持政策，加强以养老护理员、社会工作者重点的养老人才队伍建设。通过政府购买服务等方式，支持符合条件的养老机构和社会组织开展养老服务培训，为养老服务机构管理人员、服务人员和护理人员提供职业培训、职业教育和继续教育，为家庭照护者、为老服务志愿者提供相关技能培训。制定和完善养老护理人员同不同类型老年人服务配备政策和地方标准，确保到“十四五”末全区所有养老服务从业机构养老护理照护配例均达到相关标准。**

**建立为老志愿服务队伍。完善现有为老志愿服务队伍，拟定促进老年志愿服务发展的政策措施，加强统筹协调，强化工作指导。在规划编制、项目包装、活动推广、骨干培训、平台搭建等方面为基层队伍开展服务提供支撑，打造老年志愿服务盐都品牌。加大志愿服务骨干培养力度，培养一批有模范带头作用的老年志愿服务集体与个人。区本级老年大学、各级老年协会、老年社会组织等要在老年志愿服务队伍组建、项目开展、资源链接、传播推广等方面制定工作计划，落实工作任务。**

**建立完善人才激励机制。探索通过购买服务等方式充实基层养老工作力量。探索建立养老护理员从业年限补贴制度，对符合条件的专业护理人员给予适当从业补贴。开展养老护理员职业技能等级认定，引导养老从业人员参加社会工作者职业资格水平考试。完善养老服务从业人员关爱和激励褒扬机制，组织开展各类技能竞赛、“最佳养老护理员”评选等活动，并强化宣传报道。**

## 第六节 持续强化养老服务质量监管

### （一）落实综合无缝监管

**1．健全综合监管制度**

**落实“1＋N”养老服务综合监管制度体系和建立以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制。加强部门协调，明确责任划分，跨部门实施养老服务事前、事中、事后全过程监管。整合多部门的养老服务信息平台，推动机构信息公开和政务信息公开，推动职能部门、服务机构、服务对象等多方之间的相互监督。建立覆盖从业人员和服务对象的养老服务行业信用管理体系，对养老服务领域失信责任主体实施多部门跨地区联合惩戒，对养老服务和产品加强监管并将监督检查结果纳入信用档案，适时将有关信息依法向社会公开。**

**2．提高综合监管效能**

**开展养老机构服务质量日常监测工作，完善监测指标体系，健全动态监测和持续改进机制，强化服务过程监管。依托养老服务中心等机构，通过购买服务等方式，委托第三方开展养老服务质量评估、安全评估、职业培训等专业性、技术性工作，通过“以评助监”、“以评促管”，提高养老服务管理精细化水平。实施养老机构服务质量等级评定工作，提升养老机构规范化建设水平，建立养老服务高质量发展长效机制。**

### （二）推进养老标准化建设

**1．加强养老服务标准化机构和队伍建设**

**支持养老服务行业组织和机构实施标准化管理，严格执行国、省养老服务行业、企业标准。不断完善老年用品标准体系。推进标准实践创新步伐，推动地方标准、团体标准上升为国家标准、行业标准。**

**2．全面推进行业管理标准化**

**立足区情和人口老龄化特点，依据国家和四川省现有养老行业相关法律、法规、行业管理办法，邀集我区各养老机构，外聘、邀请市外省外优秀行业机构代表和相关专家，积极参与南充本地养老业管理标准研究，并于“十四五”期间推行到位。**

**3．全面落实基本服务规范化**

**立足区情和人口老龄化特点，依据现行养老基本服务主要项目和南充市目录，推进落实到纳入所有养老机构的基础评定和考核全过程，作为所有养老机构参评、竞争的基础条件。**

### （三）加强风险评估与防控

**建立养老服务业统计监测体系，加强养老产业统计分类分析研究。健全完善防控、预警、处置、应对的全流程风险防控体系，建立健全养老服务安全风险分级管控和隐患排查治理的制度规范，降低养老机构护理风险隐患和护理责任事故，提升风险防范意识和应对处置能力。落实养老服务领域非法集资处置工作责任，建立惩戒协同机制，完善养老市场准入机制，推进“养老服务市场失信联合惩戒对象名单”动态调整，依法依规惩戒非法集资养老机构，开展常态化非法集资识骗防骗教育宣传，增强老年人群体识别防范能力。**

# 四、“十四五”实施保障

### （一）强化统筹规划，加强组织领导

**坚持党的领导，强化各级政府落实规划的主体责任，加强对本规划实施组织、协调和督导，将本规划主要任务指标纳入我区经济社会发展规划，纳入为民办实事项目，纳入政府工作议事日程和目标责任考核内容，强化工作推动。发挥养老服务联席会议制度的重要作用，强化区域养老服务资源统筹管理，进一步配齐配强基层养老服务工作人员，加强基层养老工作力量。加强对规划实施情况的跟踪分析，定期开展综合评估和专项评估，及时发现和解决突出问题。**

### （二）加大资金投入，建立长效机制

**对公办养老机构保障所需经费，列入财政预算并建立动态保障机制。采取公建民营、委托管理、购买服务等多种方式，支持社会组织兴办或者运营的公益性养老机构。鼓励和引导金融机构在风险可控和商业可持续的前提下，创新金融产品和服务方式，改进和完善对社会养老服务产业的金融服务，增加对养老服务企业及其建设项目的信贷投入。积极探索拓展社会养老服务产业市场化融资渠道。积极探索采取直接补助或贴息的方式，支持民间资本投资建设专业化的养老服务设施。鼓励商业银行探索向产权明晰的民办养老机构发放资产（设施）抵押贷款和应收账款质押贷款，探索允许营利性养老机构以有偿取得的土地、设施等资产抵押融资。落实创业担保贷款政策，对从事养老服务行业并符合条件的个人和小微企业给予贷款支持，金融机构参照贷款市场报价利率（LPR）合理确定贷款利率水平。对建设周期长、现金流稳定的养老服务项目，鼓励银行业金融机构适当延长贷款期限，灵活采取循环贷款、年审制、分期分段式等多种还款方式。支持符合条件的养老服务企业上市融资、发行债券，对成功发行债券融资工具以及境外主要资本市场发债并调回我区使用的养老服务企业，在债券存续期内，按规定给予分档分段贴息。坚决查处融资中违规收取费用问题，探索建立风险补偿金、担保基金或给予财政贴息，降低融资成本。**

### （三）加强制度建设，确保规范运营

**以健全政策体系、摸清服务需求、扩大服务供给、打造发展环境、完善监管服务为着力点，促进养老服务业健康发展。立足现行国家和四川省相关法律法规，建立养老服务监管制度，加大执法力度，规范养老服务市场行为。推进和落实居家养老、社区养老服务和机构养老服务的相关标准，参照相应的认证体系，大力推动养老服务标准化，促进养老服务示范活动深入开展。落实养老机构等级评定制度。建立老年人入院评估、养老服务需求评估等评估制度。将养老服务政策落实情况纳入政府年度绩效考核范围，对落实养老服务政策积极主动、养老服务体系建设成效明显的，在安排有关养老服务财政补助和基础设施建设资金、遴选有关试点项目等方面给予倾斜激励。**

### （四）完善扶持政策，推动健康发展

**规划上实现“四同步”，将民政纳入区规划委员会，以确保规划落实。将社会养老服务设施建设纳入城乡建设规划和土地利用规划，合理安排，科学布局，保障土地供应。符合条件的，按照土地划拨目录依法划拨。研究制定财政补助、社会保险、医疗等相关扶持政策，贯彻落实好有关税收以及用水、用电、用气等优惠政策。探索实施老年护理补贴、护理保险，增强老年人对护理照料的支付能力。支持建立老年人意外伤害保险制度，构建养老服务行业风险合理分担机制。建立科学合理的价格形成机制，规范服务收费项目和标准。**